

Diego Hernández

Políticas de transporte público y su efecto sobre la equidad. Avances y desafíos en la reforma del sistema de la ciudad de Montevideo – POLICY BRIEF

Concurso CLACSO-Asdi 2013 “Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe:

Ciudadanía, democracia y justicia social”

VERSIÓN REVISADA – Diciembre, 2013

Objetivos y resultados de la investigación desarrollada

La investigación tuvo como objetivo indagar si las políticas de transporte público en Montevideo contribuyen o no a lograr mayores niveles de equidad y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Se centró en un aspecto central para nuestro continente: la capacidad de pago de las personas, esto es, si los hogares pueden pagar por la tarifa del transporte público todas las veces que sus miembros lo necesiten. Este tema implica necesariamente analizar la estructura tarifaria y de subsidios del sistema: cuánto se cobra, a quiénes, qué grupos reciben tratamiento diferencial y quiénes pagan la mayor parte de esos beneficios.

Esta dimensión es decisiva para la capacidad de los ciudadanos de desplazarse por la ciudad y, por ende, para su calidad de vida. Un hogar puede tener recorridos de transporte en la puerta de su casa, pero si sus miembros no cuentan con recursos para pagar la tarifa no la podrán aprovechar. Dicho hogar se encontrará en situación de alta vulnerabilidad en materia de movilidad y accesibilidad.

Para abordar este tema, se diagnosticaron dos grandes dimensiones que hacen al fenómeno: la capacidad de pago de las personas en sí misma y el esquema tarifario y de subsidios del transporte. En el caso de la capacidad de pago o “pagabilidad” se elaboraron varios indicadores que combinados permiten tener un panorama completo sobre el tema. Éstos se construyen a partir de datos de nivel de la tarifa, ingresos de los hogares así como desde la estructura de gastos e ingresos declarada por los hogares en encuestas especialmente diseñadas para ello. En cuanto a los subsidios, se realizó un análisis del esquema tarifario, incluyendo el costo de la tarifa y la existencia de beneficios para grupos específicos, más allá que dichos beneficios implicaran un subsidio directo o no.

El análisis realizado permitió en primer lugar identificar a la capacidad de pago como una fuente cierta de vulnerabilidad en materia de movilidad. Los hogares más pobres gastan menos dinero que los más ricos en términos absolutos pero, en términos proporcionales gastan prácticamente la misma cantidad de sus ingresos, que se vuelve mucho más si se tiene en cuenta la cantidad de miembros del hogar. Además, el gasto en transporte urbano para estos sectores se traduce casi en su totalidad en gasto en transporte público. Esto los convierte en grupos particularmente vulnerables a posibles variaciones al alza en la tarifa. Asimismo, al observar el conjunto de la estructura de consumo, resulta notorio que estos hogares se manejan con una flexibilidad mucho más restringida para destinar parte del presupuesto a transporte porque una porción muy relevante se concentra en alimento y vivienda, rubros difícilmente sustituibles. A la hora de invertir en transporte, si este dinero estaba destinado originalmente a compra de alimentos, es probable que se opte por o bien suprimir los viajes, o realizarlos a un costo físico –caminando o en bicicleta- excesivo.

También se identificaron mecanismos que otorgan beneficios al conjunto de los usuarios o a grupos específicos. El perfil de los usuarios del transporte indica que –asumiendo la llegada de esos fondos al

usuario- la inversión en este modo tenderá a beneficiar a los sectores menos favorecidos. También emerge que cuando el beneficio es otorgado a sectores que se “autoseleccionan” por estrato socioeconómico como es el caso de estudiantes de educación superior, éste termina siendo distribuido entre sectores medios y altos. Asimismo, la investigación marca que varias innovaciones tarifarias – como boletos que permiten transbordos- no son neutros en cuanto a quienes benefician. En el caso de Montevideo, beneficia en mayor medida a los más pobres.

Implicancias políticas específicas

- *La capacidad de pago por transporte es una fuente de obstáculos insoslayables en nuestra región:* la primera implicancia puede ser considerada de sentido común, pero vale la pena mencionarla porque en este caso encuentra respaldo en evidencia sistemática: la tarifa tiene incidencia mucho más severa entre los pobres y, por tanto, podría convertirse en un obstáculo no franqueable a la hora de acceder a las oportunidades y recursos en la ciudad.

Esto es muy relevante a la hora de planificar el transporte. Los países más ricos pueden pensar en sustentabilidad ambiental como problema clave de desarrollo, pero en América Latina aún hay aspectos de sustentabilidad social básicos que tienen que ser atendidos, por ejemplo que las personas puedan pagar por el transporte que necesitan. Es necesario ser muy cuidadoso a la hora de adoptar modelos que pueden parecer muy modernos y atractivos pero que, por ejemplo, tengan una tarifa más alta que la regular. Lo mismo con el dinero que se invierte en ellos, el planificador debería preguntarse sobre el estado de la “pagabilidad” antes de darle destino a los recursos.

- *Es necesario explorar financiamientos cruzados que benefician a los más pobres:* existen subsidios directos que necesariamente tienen costos para el estado. Pero la investigación también da cuenta de otros mecanismos donde el costo está financiado por el conjunto de usuarios, esto se lo conoce como financiamiento cruzado. Un ejemplo es el boleto de 2 hs (permite tantos tramos como desee el pasajero en el lapso de 120 minutos a un valor de 1,4 tarifas regulares). Un pasajero que use 3 tramos en bus, estará “pagando” un boleto más barato que aquel que compró un boleto común y lo usó en un único tramo. El segundo está “subsidiando” el beneficio del primero. Si en el grupo de los beneficiados hay más pobres, el conjunto de usuarios del transporte transfiere dinero a éstos, que se suma a los subsidios más directos a la tarifa. Tal es el caso de la ciudad de Montevideo, donde para las tarifas planas al menos el 60% de los usuarios pertenecían a hogares del tercio más pobre. Por tanto es importante que se consideren este tipo de medidas y su efecto a la hora de planificar la ingeniería tarifaria de un sistema.

- *El problema del acceso a la hora de observar la capacidad de pago y planificar el esquema tarifario:* este punto refiere básicamente a un dilema que los planificadores deben enfrentar. Cualquier subsidio o innovación tarifaria en transporte distribuye beneficios por intensidad de consumo: el que más usa más beneficios recibe. Pero en esta área de política sabemos que en el extremo inferior de la distribución esto no sucede, los “más pobres de los pobres” caminan mucho más, incluso para recorrer distancias largas. O, en muchos casos, estos ciudadanos directamente dejan de viajar aunque necesiten hacerlo. Este problema debe ser medido porque dependiendo de su magnitud, es posible que el beneficio termine recayendo en sectores mucho más acomodados de los que el planificador tuvo como objetivo. Si la exclusión del transporte de las personas con problemas graves de ingresos es muy importante,

otras estrategias de corte más focalizado deberían probarse (por ej. integrar “vales de transporte” aprovechando la estructura de otros programas de transferencias condicionadas).

- *Los objetivos desde la tarifa pueden ser contradictorios al igual que los resultados:* para ilustrar esta situación, vale traer a colación un caso extremo como el de los boletos bonificados a estudiantes de niveles avanzados, donde el patrón de distribución de los beneficios es regresivo ya que se concentra en población perteneciente a clase media y media alta. Si el objetivo principal con la tarifa fuera la redistribución de ingresos, este tipo de subsidios no es la mejor herramienta. Pero alguien podría argumentar que en realidad el de la educación superior es un objeto a perseguir también desde el transporte y es por eso que transferir dinero a sectores acomodados es deseable ya que de no hacerlo podría ser un obstáculo para que sigan estudiando (este supuesto es muy discutible, pero existen otros argumentos como que en realidad la actividad estudio no es de carácter productivo).

Si el criterio de la redistribución fuera el primordial, se podría ir más lejos y preguntarse ¿por qué no entonces una tarifa general más cara aún y poder repartir ese excedente para bajarle aún más la tarifa a los usuarios más pobres? Pero en ese caso, habría que recordar que en el transporte público, a diferencia del agua y la energía, la gente puede optar por otras modalidades como el vehículo particular. Allí, el objetivo de la redistribución puede terminar conspirando contra el mayor uso posible de este modo. Esto es, que un aumento de la tarifa termine de convencer a sectores medios de realizar un esfuerzo y comprar un vehículo particular para uso cotidiano, sea auto o moto. Una tendencia de ese tipo afecta los costos por kilómetro recorrido (cuanto más vacíos los buses más costoso ese recorrido) y, en el largo plazo terminaría impactando al alza en la tarifa. Esa tensión siempre estará presente, y más aún en nuestra región. Por eso es muy relevante tener claros los objetivos y prioridades a la hora de planificar.

- *Es imposible políticas públicas asociadas a la tarifa sin integración del sistema:* son impensables los esquemas tarifarios –con subsidios directos o fruto de innovaciones tarifarias- sin niveles mínimos de integración del sistema. En tal sentido es necesario contar con una autoridad pública protagonista y con poder de decisión. Buena parte de las medidas que se repasaron en la investigación hubieran sido imposibles de implementarse con niveles altos de fragmentación entre operadores, como era la situación de Montevideo años atrás. Esto por una razón muy sencilla: el interés colectivo o del sistema en su conjunto puede en muchos casos ser opuesto –o no estar alineado- con los intereses de operadores individuales.

Implicancias políticas generales

- *El transporte público es una política social:* es necesario considerar al transporte público en el “vecindario” de las políticas sociales. Como en otros temas, en general nadie niega esta condición y es común encontrar el transporte siempre listado dentro de los factores de exclusión. Pero es bastante menos lo que se avanza en estas direcciones tanto en el ámbito de la academia como desde el de las políticas públicas.

- *El estado debe jugar su rol:* surge casi naturalmente de la investigación el rol del estado para lograr el objetivo de que la gente no dependa de poder pagar para usar el servicio. Del estado surgen las oportunidades que maximizan las chances del individuo de proveerse los bienes que necesita sin depender de su situación económica. Más allá que existan operadores privados –que es el caso más

frecuente en nuestro continente en el área del transporte público- debe ser claro que esta política forma parte de políticas públicas de interés social.

En este mismo sentido, el transporte es una muestra clara de cómo el bienestar de los hogares no puede ser apreciado a partir de un sector o política sino que se trata de un encadenamiento de eslabones donde cada uno de ellos –de quebrarse- puede generar mayor vulnerabilidad. Resulta claro que muchas personas no pueden pagar la tarifa, lo que impacta en –entre otras- cuáles son las oportunidades laborales a las que puede acceder. Si el eslabón del trabajo falla –este es uno de los más relevantes, quizás el que más- puede comenzar un ciclo de exclusión consolidando, por ejemplo, la baja capacidad para consumir transporte.